CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2254 de 2014

S/C

Comisión de
Derechos Humanos

RELATORA SOBRE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de setiembre de 2014

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Daniela Payssé (Presidenta ad hoc).

Miembros: Señores Representantes Gonzalo Novales, Julio Olivar y Francisco Sánchez.

Delegados de Sector: Señora Representante María Elena Laurnaga y señor Representante Felipe Michelini.

Invitados: Señora Relatora sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Rosa María Ortiz, acompañada del señor Director Adjunto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, doctor Gabriel Winter.

═══════II═══════

SEÑORA PRESIDENTA (ad hoc) (Payssé).- Habiendo número, está abierta la reunión.

SEÑOR NOVALES.- Quiero plantear un tema que no está en la agenda, porque no pueden pasar desapercibidos para nosotros los terribles acontecimientos que están sucediendo en el Cercano Oriente. Sin tomar partido por ninguna de las fuerzas en pugna, me parece que ha hecho irrupción una metodología que parecía haber sido superada en el tiempo, como es la eliminación de culturas y razas minoritarias. Incluso la barbarie inconcebible de las ejecuciones, ante cámaras, de inocentes que simplemente están haciendo su trabajo, ejemplifica una exacerbada falta de civilismo y de cultura, y un salvajismo que, reitero, creíamos superado.

Solamente quería dejar constancia en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos -pienso que mis compañeros están de acuerdo conmigo- de que nos preocupa y nos duele mucho esta situación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Adherimos a las palabras del señor Diputado Novales.

La Comisión recibió una solicitud de audiencia de parte de una delegación de Ademu Montevideo y, si los miembros de la Comisión están de acuerdo, la recibiremos en la próxima sesión.

A su vez, recibimos una solicitud de audiencia en relación con un tema que me da la impresión de que no corresponde a la Comisión de Derechos sino más bien a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, porque está vinculado con procesos de políticas públicas o administrativas en un ámbito del Gobierno. Precisamente, una de las tareas que tiene a su cargo la Institución Nacional es analizar estos temas y expedirse, si lo considera necesario. La señora Secretaria me informa que se hizo una sugerencia en ese sentido en el momento en que se recibió la solicitud de audiencia, por lo que propongo que votemos enviar formalmente esta sugerencia en nombre de la Comisión de Derechos Humanos.

Se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

A los efectos de confeccionar el orden del día de la próxima sesión, vamos a averiguar si las Comisiones van a sesionar durante el receso, tal como habitualmente sucede. También debemos tener en cuenta la fecha del 10 de diciembre, que es el Día de los Derechos Humanos, que para esta Comisión siempre tuvo un carácter importante, a los efectos de ver cómo involucrarnos en las actividades que se desarrollarán en esa fecha.

(Ingresa a Sala la Relatora sobre Derechos Humanos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Director Adjunto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Cancillería de la República)

——Recibimos, con mucha alegría, a la señora Relatora sobre Derechos Humanos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señora Rosa María Ortiz, quien viene acompañada por el señor Director Adjunto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Cancillería de la República, doctor Gabriel Winter.

No es la primera vez que recibimos a Rosa en esta Casa, pero siempre lo hacemos con mucha alegría y expectativa, esperando escuchar de ellas cosas siempre interesantes, vinculadas al tema que tiene a su cargo y que para nosotros y nosotras es

sumamente importante. Es a tales efectos que, primero, les cederemos el uso de la palabra para, luego, hacer un intercambio con los legisladores de esta Comisión.

Aprovecho para aclarar que el Senado no tiene una Comisión de Derechos Humanos. Por lo tanto, esta Comisión es el organismo con el que se vinculan las visitas que vienen en el marco de lo que es todo lo vinculado a la protección, defensa y promoción de derechos humanos. SEORA ORTIZ.- Antes que nada, quiero pedir disculpas por el retraso y agradecer mucho esta oportunidad de diálogo que nos brindan estas personas tan importantes, con tareas tan importantes.

Como bien dijo la señora Presidenta, no es la primera vez que vengo al Uruguay. Estuve ocho años en el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, en Ginebra, y ahora formo parte de la Comisión Interamericana. Somos siete Comisionados que nos repartimos las Relatorías. Por mi trayectoria, me toca la Relatoría de Niñez y Adolescencia. Hace muchos años que acompaño a los países de la región y también a Uruguay. Así que tengo una mirada que no es solo de estos días y que también es regional.

Hace veinticinco años que los Estados decidieron aprobar una Convención internacional, reconociendo a los niños y niñas como sujetos de derechos. En su momento, parecía imposible que pudiera ser aprobada; había mucha resistencia, mucho miedo de que el Estado se entrometiera en la familia, etcétera. Sin embargo, resultó ser la Convención más ratificada en el sistema universal. Eso significa que, a pesar de todas las diversidades, sistemas políticos y económicos, religiones y culturas, la ubicación del niño o niña como sujeto de derecho fue una prioridad. Esto no significa que sea fácil cambiar esa mirada de que el Estado solo debe estar cuando los niños caen del sistema familiar o del sistema escolar o cuando entran en conflicto con la ley. Lo cierto es que no solo ahí el Estado debe estar presente sino, sobre todo, tiene que estar presente en políticas públicas de prevención, para que los chicos no caigan del sistema. Y ese cambio de mirada significa también un cambio en la institucionalidad, en las políticas y en los servicios a la niñez.

Lastimosamente, aquellos países que han tenido una trayectoria institucional muy fuerte de protección a la niñez son los que tienen más dificultades de hacer ese cambio en cuanto a pensar que todo el dinero, la energía y políticas destinados a los niños que caen del sistema, hay que enfocarlos en el fortalecimiento de la familia y la comunidad, para que los niños no caigan del sistema. Es ahí donde tenemos que priorizar los servicios, en la comunidad, donde las familias pueden recibir los primeros auxilios cuando están con problemas a fin de encontrar allí las respuestas.

Hoy en día, luego de visitar las instituciones, soy consciente de su mejoramiento en muchos aspectos pero, lastimosamente, es triste ver que recursos tan grandes se inviertan en un reducido número de niños, que son menos de cinco mil. La cantidad de recursos que se invierte ahí debería dedicarse, sobre todo, a los lugares de donde vienen estos niños. Los sistemas de protección tienen que ser la alerta para decir: "De tal lugar están viniendo tales problemas que precisan ser atendidos para prevenir". Y no solamente tiene que apuntarse a mejorar eso otro, aunque es cierto que la atención tiene que ser adecuada, que no debe haber una revictimización. De cualquier manera, la revictimización empieza en el momento en el que el niño entra al sistema, ya sea de protección o de adolescentes en conflicto con la ley. Entrar a ese sistema, aunque le llamemos de protección, significa un costo muy fuerte para los niños. Y por más buena voluntad y más allá de los esfuerzos y los cambios que uno puede ver, se puede observar el ejemplo muy positivo de Ituzaingó y, enfrente, el ejemplo de todo lo negativo, de lo que no debe ser: el Hogar Ser. Entonces, uno puede ver el esfuerzo -se redobló el

presupuesto y se duplicó el número de funcionarios-, pero el desafío es que los niños no pasen a ese sistema. El sistema de protección y el sistema de justicia juvenil representan el fracaso de las otras políticas. Si los chicos entran ahí es porque fracasaron las otras políticas. Por eso se vio la necesidad de crear una convención, un tratado internacional de derechos humanos, porque no había manera de revertir la mirada del Estado, que piensa que tiene que actuar solo cuando cae el niño del sistema y no en la prevención.

Uruguay tuvo su modificación de la ley de menores -el Iname se convirtió en Inau- pero siguió la fuerte apuesta a una institución tipo patronato que se ocupa de los niños con problemas y no operó la fuerza del cambio en el sentido de comprender que atender a los niños no implica solo atender a los que tienen problemas. Atender a los niños tiene que ver con atenderlos antes y para que no tengan problemas. Y esto otro tiene que ser una parte muy reducida del presupuesto que se invierta. Por supuesto que soy consciente de que existen proyectos de educación, de salud, "Uruguay Crece Contigo", etcétera, pero todavía sobresale en Uruguay la fuerza tan grande de este sector y, como digo, de setecientos adolescentes, en promedio, privados de libertad y alrededor de tres mil niños en instituciones comen un presupuesto enorme, porque atenderlos implica tres turnos de funcionarios. Entonces, uno ve un hogar que tiene unos cuarenta o cincuenta niños y cincuenta funcionarios. Eso es muy costoso y a los niños no les sirve estar institucionalizados. Ahí no se aprende la vida cívica ni sobre las relaciones familiares. Ahí se aprende sobre la segregación, el maltrato y la exclusión. Los hijos de esos chicos terminan en las instituciones que se convierten en lo conocido. El Estado está para atender a las familias que no saben cómo hacerse cargo de sus niños, en lugar de que esas familias tengan el servicio del Estado en la comunidad.

Eso es lo que me permito compartir como una mirada de preocupación cada vez que Uruguay se presenta al Comité de Derechos del Niño. Ustedes pueden ver las recomendaciones; es este mismo discurso: priorizar las políticas públicas de prevención. Yo me saco el sombrero ante la cantidad de recursos que destinan a los niños institucionalizados, pero no es lo principal. Lo principal es tratar de evitar tener que ofrecerles estos servicios, tratar de evitar que se criminalice por ofensas que no son muy peligrosas e intentar que traspasen esta frontera solo aquellos casos de crímenes realmente graves. En lo posible, hay que evitar que los niños sean separados de sus familias, por ejemplo por motivos de pobreza. Es absurdo gastar tanto dinero para dar una atención que perjudica a un niño en lugar de destinarlo a la familia, para que tenga apoyo en una buena guardería, soporte psicológico o ayuda en la búsqueda de trabajo.

También veo la desarticulación. No es que no existan programas sino que no hay comunicación entre ellos. Los programas de atención a los niños no se vinculan estrechamente con los programas de prevención. En Uruguay no prendió un Consejo que ustedes instalaron en el Código de la Niñez y la Adolescencia, que es donde se debería hacer esa articulación. Me refiero al Consejo Consultivo, que lo hicieron honorario y eso lo mató, porque es desde ahí que tendría que venir esa transformación gradual para priorizar lo preventivo y asegurar que estas sean las últimas medidas. Los adolescentes privados de libertad se concentran en Montevideo aunque la mitad son del interior. Eso va en contra de la medida, porque implica la segregación: cuanto más lejos el chico está de su familia y de su comunidad, más vulnerable es. Entonces, medidas que son en nombre de su protección atentan contra él.

SEÑOR OLIVAR MÉNDEZ.- Nosotros hemos visitados hogares del INAU y en convenio con privados. Hemos notado una gran diferencia en la atención al niño y estamos plenamente de acuerdo con lo que dice la señora Ríos porque he hablado con niños de Rivera, de Artigas y de otros departamentos, que están en esas clínicas, que son convenios público- privados y tienen todas las comodidades. Me ha sorprendido el

confort y que haya niños que se criaron allí y salieron con trabajo, para lo cual el Estado ha aportado lo suyo. La pregunta del millón es cómo hacemos para que esos niños no lleguen ahí. ¿Qué se sustituye? ¿Los dejamos tirados en la calle? No. ¿Hay otro remedio más que la institucionalización?

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco la presencia en la Comisión de la señora Ortiz, integrante de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, que tiene a su cargo la Relatoría Especial sobre la niñez y la adolescencia. Para nosotros, que hemos defendido el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en su conjunto y, en especial, el papel de la Comisión Interamericana es un orgullo recibirla, por más que estos órganos están pensados para supervisar y señalar, en muchos casos, la falta de cumplimiento o de avances en relación con la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica u otros instrumentos. No podemos más que felicitarnos por que esta Comisión de Derechos Humanos, que ha tenido un trabajo continuo en velar por la situación de niños, niñas y adolescentes reciba a una persona con la jerarquía que usted tiene.

Por otra parte, Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y le llevó bastante tiempo -prácticamente catorce años- dotarse de un marco jurídico que adecuara la legislación nacional a compromisos internacionalmente adoptados. El Código de la Niñez y la Adolescencia significó poner negro sobre blanco, justamente, que los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos de derecho y que, además, la interpretación y la aplicación de la ley deben ser en clave del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Eso, que fue aprobado por todos los partidos con representación parlamentaria, fue un cambio muy importante en materia de legislación, más allá del cambio de nombre de Instituto Nacional del Menor al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Creó, entre otras cosas, el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente.

Ahora bien, estos cambios culturales llevan tiempo y nos damos cuenta de que hay una falta de resultados -lo decimos con tristeza- en relación con los recursos y la atención recibidos. Voy a poner un ejemplo. La señora Ortiz mencionó el hogar Ser. Las Comisiones de Derechos Humanos y la Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes lo visitaron. Ha habido un seguimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. La Suprema Corte de Justicia, es cierto que después de quince años, finalmente terminó visitando el sistema y muchas organizaciones no gubernamentales también lo han hecho. Esto quiere decir que ante los hechos hay una reacción, porque Uruguay ha entrado en la buena práctica de tener puertas abiertas en relación con los mecanismos de supervisión tanto de Naciones Unidas como del sistema interamericano. Me parece que es una buena lógica pasar de sostener que los países democráticos no deberían supervisados a decir: como países democráticos, tenemos problemas en derechos humanos; trabajemos juntos con el sistema internacional a los efectos de mejorar la situación, sin esconderlos o -entre comillas- "barrerlos debajo de la alfombra". Por tanto, mucho apreciamos los comentarios que ha hecho la señora Ortiz.

Simplemente, quiero agregar que en Uruguay ha habido una transformación muy fuerte de la familia. La lógica de una pareja heterosexual con uno o dos niños a cargo en el mejor de los casos es la minoría mayor. Según el último censo, estas familias son el 34% o el 35%; los arreglos familiares son de otro tipo, entre ellos, lamentablemente, mujeres jóvenes jefas de hogar, con varios hijos a su cargo, los cuales tienen diversos progenitores. Entonces, el primer espacio de contención -como bien dice el Código de la Niñez y la Adolescencia- el que tiene la responsabilidad de garantizar los derechos de estos sujetos, es decir la familia, está en serias dificultades, producto de muchas cosas.

Es un dato de la realidad. De todas formas, sin perjuicio de que la señora Relatora profundice en lo que ha observado en Uruguay -de lo que ya tomamos nota-, me gustaría que se refiriera a algunas otros hechos que están pasando en el continente. En primer lugar, me gustaría que expusiera sobre el retorno a políticas previas a la Convención de los Derechos del Niño. En el continente, hay una vuelta atrás en lo que refiere a normas de ley y orden; está el agravamiento de las penas y lo relativo a la reclusión como mecanismos de disciplinamiento de los jóvenes en conflicto con la ley penal. En segundo término, hay un aspecto que para mí ya es una emergencia regional: los niños y adolescentes que emigran a Estados Unidos, lo que nos parece que ya tiene visos de escándalo. Nos gustaría saber cuál ha sido el papel que se ha jugado en ese sentido. En tercer lugar, quisiera saber de la opinión consultiva solicitada por los países del Mercosur a la Corte Interamericana sobre los derechos de los niños migrantes, lo que está vinculado al tema anterior. Y, por último, quiero preguntarle -por cierto, tiene la libertad de contestar o no- de qué manera el debate sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de alguna forma le permite, no solo a la Comisión sino también a la Relatoría Especial sobre Niños y Adolescentes, cumplir con los cometidos asignados de la mejor manera, en el sentido de tener un abordaje más comprensivo. Lo señalo porque, por ejemplo, en Uruguay, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión, el doctor Frank La Rue, señalaba lo importante de combinar la libertad de expresión con los derechos de niñez y adolescencia y, en el marco de un debate parlamentario sobre lo que se llama los medios de comunicación audiovisual, se manejaron importantes elementos en ese sentido.

No quiero monopolizar el uso de la palabra y pido disculpas por haberme extendido.

Gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- El Diputado Michelini me ha ahorrado una cantidad de comentarios, pero quiero agregar otros más domésticos, quizás, aunque él hizo un abordaje del sistema que comparto.

Quiero decir que estoy trabajando, en nombre del Parlamento, en un equipo que está colaborando en el informe para el Comité de los Derecohs del Niño y que estamos incorporando una práctica que, a mi juicio, es muy saludable, en el sentido de que, habida cuenta de que es el Estado uruguayo el que se somete a revisión o a presentación de su informe ante los organismos internacionales, debe ser también él y no el Gobierno uruguayo el que rinda cuentas. Por lo tanto, la Cancillería ha procurado que sean los tres poderes del Estado los que puedan aportar a ese informe- país, ya que estamos en un sistema republicano e integramos el Estado uruguayo en tres poderes que tienen particularidades y no tienen vínculos entre sí, más que los que la Constitución indica: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

A veces, con más o menos suerte, el Poder Judicial se integra a estos informes-país lo que, a mi juicio -creo haberlo hablado con colegas legisladores- es fundamental, porque acá se hablaba -y comparto- de lo inadecuado de la institucionalización y de que esta genera más institucionalización -valga la redundancia-, pero hay que decir que la institucionalización la indica el Poder Judicial. Y los organismos correspondientes cumplen órdenes vinculadas al Poder Judicial. Se me podrá decir: "Sí, pero el Poder Judicial basa sus resoluciones en función de las normas que dicta el Poder Legislativo". Entonces, estamos en una especie de círculo que no termina de cerrar, pero lo cierto es que en nuestro sistema hay autonomía técnica por parte de los jueces para la toma de decisiones vinculadas a la flexibilidad que tienen las leyes. Sin embargo, muchas veces se elige -y no quiero adjetivar y que se malinterprete- adoptar resoluciones que son más fáciles para el control, pero más complejas para lo que usted señalaba, que tiene que ver

con cómo logramos que esos niños y niñas no caigan de la familia, de la escuela o no entren en conflicto con la ley.

También hay quienes sostienen en este país que hablar de niños y niñas en conflicto con la ley es un eufemismo o una forma elegante para no asumir que hay niños y niñas delincuentes.

En este momento, estamos en una situación particular en la vida de nuestro país en la que, si bien es cierto que todos tenemos conciencia de que hemos adherido a convenciones y a tratados internacionales vinculados a organismos de los que formamos parte, también es cierto que acá la cultura del castigo, de la estigmatización y del "por las dudas protejámonos de los niños y niñas delincuentes" -así se les llama- no se aviene con todo esto que hablamos acá.

Y digo más: todo lo que decía el Diputado Michelini, vinculado a la nueva conformación familiar o los arreglos familiares, hace muchas veces que los referentes familiares estén difusos. Entonces, la justicia opta por reconocer en la institución algo más concreto o menos difuso que las referencias familiares.

También quiero señalar que la instalación del Consejo Consultivo costó horrores y fue producto de la insistencia sistemática de legisladoras -legisladoras, reitero- de varios partidos. Teníamos el CNA, pero costó muchísimo que se institucionalizara lo establecido en el artículo 211.

Como dijo la señora Relatora, un Consejo Consultivo Honorario es "pour la galerie". Me parece bueno generar la inquietud de cómo mirar ese consejo consultivo de otra forma para que sea el ámbito coordinador de todo aquello que, como usted bien dijo, existe pero no se coordina o no se articula de la mejor manera.

Por otra parte, en lo personal y con algunos otros legisladores, pero de manera muy aislada, hemos dado una batalla frontal a los que no cumplen con el artículo 11 del CNA, que tiene que ver con el derecho a la privacidad y a defender la identidad de niños, niñas y adolescentes. Eso está costando mucho en este país. Parece que el hecho de que el niño o niña sea sujeto de derecho no implica que ese chico tenga derecho a no ser exhibido públicamente. Y cuando digo "ser exhibido" no me refiero solo a que su rostro aparezca en algún medio de comunicación. Si yo digo: una niña de un año y medio, que vive con una familia de acogida del INAU, que ahora va a ser adoptada, etcétera, no hace falta que mencione su nombre. La circunstancia identifica. La verdad es que ni el sistema político ni el Poder Legislativo han tenido demasiada precaución en la protección de la identidad, que no es solo no decir el nombre. Hace poco, con el Presidente de la Comisión -que hoy no está- vivimos una situación compleja y recibimos ciertos comentarios en el sentido de que estábamos violentando el derecho a la información porque esta Comisión decidió no dar a conocer la versión taquigráfica de la visita de una delegación de madres de adolescentes internados en el Hogar Ser hasta que fueran eliminadas las posibles señales de identificación, para que no se generara el efecto que venían a denunciar, es decir, que una vez que ellos hacían alguna denuncia sobre maltratos recaían nuevos maltratos sobre ellos. Con el afán de proteger a esos adolescentes, los integrantes de la Comisión resolvimos no hacer pública la versión taquigráfica hasta tanto no eliminábamos los elementos que pudieran identificarlos. Entonces, se nos acusó de violentar la ley de acceso a la información, de proteger a delincuentes, etcétera. De todos modos, nos mantuvimos firmes en lo que considerábamos que era nuestro deber y nuestra obligación. Sin embargo, en nuestra sociedad hay un debate complejo sobre ese tema.

Por último, quiero contar una anécdota. No recuerdo en que año votamos una ley que fue llamada irónicamente la "ley del coscorrón". El coscorrón es un golpe, una palmada, una forma de castigo corporal. Esta ley no establece una sanción pero es un llamado importante de atención. Yo sé que usted está muy ocupada pero me gustaría que escuchara los argumentos de algunos legisladores acerca del derecho que tienen a castigar a sus hijos o de la intromisión que significa que el Poder Legislativo legisle sobre esos temas que les corresponden a los padres. O sea, el niño y la niña sujetos de derecho, a veces, faltan a la cita cuando los propios legisladores asumen que son pasibles de ser sancionados con castigos corporales en el ámbito familiar porque es el derecho de los padres para darles una mejor educación.

En síntesis, seguimos muy de cerca todo lo que tiene que ver con el cumplimiento de las convenciones, los tratados y demás. Nos hacemos cargo de que estamos en el proceso de recomponer una sociedad muy desarticulada producto de crisis económicas muy profundas y del deterioro consecuente de las familias, incluso de su hábitat, puesto que tuvieron que disgregarse, correrse, asentarse. Estamos procurando revertir todo eso, a veces con políticas focalizadas, porque hay que hacerlo y, a veces, con políticas de emergencia que luego se transforman en otro tipo de políticas y de apoyos.

Me llevo algo que usted dijo y que me parece muy importante. Asumir la protección para evitar la caída muchas veces tiene costos y hay que traducirlos. La ayuda económica a las familias no es una dádiva sino una política pública que debe ser llevada adelante. En momentos en que en este país se está planteando un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad -en realidad no se trata de eso sino de juzgar a los niños y las niñas a partir de los dieciséis años- me gustaría tener una opinión de la Relatora al respecto.

SEÑORA ORTIZ.- Muchas gracias por sus intervenciones. Voy a tratar de dar respuesta a los diferentes temas brevemente en atención al tiempo de que disponen.

El señor Diputado preguntaba si hay otro remedio. Hay que tomar las medidas efectivamente. Cuando hay un niño en peligro, cuando hay un joven con adicción, cuando está en riesgo su vida o la de otros, obviamente, hay que tomar las medidas. Pero esas medidas de protección de la sociedad frente a los adolescentes que cometen delitos tienen que servir de fuente de información para las otras medidas y para las políticas sociales que encaren las causas de esas violaciones, ya sea para las medidas de protección como para las referentes a la comisión de delitos por parte de adolescentes. Es decir: lo que se observa aquí es que no se aprovecha la información acerca de estos jóvenes y de estos niños chiquitos que entran a la institucionalización, para atacar las causas de esas violaciones de derechos. Lastimosamente eso es lo que está faltando. Obviamente, siempre que sea necesario habrá que tomar estas medidas, pero la pregunta es hasta cuándo va a ser necesario priorizar estas medidas por falta de un menú de opciones más beneficiosos para los niños, sus familias y la sociedad. Estas medidas que significan recluir a niños en instituciones -hablo de niños pequeñitos y de adolescentes en conflicto con la ley- no son la respuesta adecuada para nadie si son solamente esas las que se priorizan. Siempre habrá aquellos que necesiten estas medidas, pero tienen que ser en un número muy reducido, que se dará cuando fracasen estas otras medidas. Es el fracaso de estas medidas lo que lleva a los chicos a caer del sistema. Si caen del sistema familiar es porque esa madre sola, con varios hijos, no sabe cómo lidiar con ellos porque la familia extensa ya no está tan cerca como antes, el padre de sus hijos no está respondiendo y la comunidad no le pudo dar la respuesta que ella requiere. Por lo tanto, el chico es institucionalizado.

¿Qué pasa con el adolescente o la adolescente a falta de oportunidades, de programas en su medio que le brinden una protección de los peligros? Incluso para quienes no vivimos en los lugares donde esta situación es tan difícil tener hijos adolescentes es un grave problema. Más o menos podemos cuidarlos mientras están en nuestras casas, pero ahora con la computadora no sabemos qué está pasando con ellos y están en la pieza de al lado. Imaginen lo que sucede con otras familias que están con muchas más dificultades: más que nosotros necesitan contar con un apoyo en su medio

Vemos el "bullying" en las escuelas, la utilización de los adolescentes para vender drogas, para cobrar extorsiones o para cometer delitos. ¿Quién trabaja para que esos adolescentes no sean utilizados por el crimen organizado o para que esas familias sepan cómo defender a sus niños? ¿Qué oferta de servicios hay a nivel de su comunidad para encarar eso? Por el momento, la oferta es que entre al sistema judicial y el juez está influenciado y presionado por unos medios de comunicación que hacen negocio con la violencia y la inseguridad. Entonces, el menú existe. El juez tiene un menú diverso de medidas pero, en virtud de esa presión, opta por la privación de libertad. Además, los integrantes del Poder Judicial dicen que eso pasa por culpa de ustedes.

También hay que tener en cuenta que una de las medidas de protección de los derechos del niño es que toda decisión tiene que ser revisada periódicamente para asegurar que sea la mejor en ese momento. Entonces, si se está un año sin que se revise la medida, se está atentando contra un derecho del niño. Puede suceder que en tres meses las circunstancias hayan cambiado y la familia pueda hacerse cargo, por lo que no haga falta internarlo o que el chico haya producido un cambio en su conducta y demuestre que se comporta bien, estudia. Y se va a portar bien si sabe que hay una medida que lo va a favorecer. Si no existe esa medida, entonces no habrá un incentivo para mejorar. Pensará: "Total, así me porte bien o mal, de aquí no saldré por tanto tiempo".

Entonces, esas soluciones amistosas en las que la persona que cometió el delito reconoce y paga con un servicio comunitario o algo que le permita recuperarse, son lo mejor para él, para la sociedad y el Estado, que se evita el costo enorme que significa tener personas institucionalizadas; ese es un costo brutal.

Quiero señalar que en el Código de la Niñez y la Adolescencia no se crearon juzgados de niñez y adolescencia especializados; están los juzgados de familia que tienen muchas otras tareas. Realmente en ese sentido, Uruguay es una excepción. Antes también estaba Chile, pero ahora está creando esta figura.

Hay una figura que Argentina acaba de crear -en virtud de una sentencia de la Corte Interamericana-, que es la de Defensor del Niño. A veces, los padres se separan y el niño pasa a ser el trofeo de esa pelea. Entonces, en todo juicio en que haya un niño involucrado, debe haber un defensor que vele por sus intereses. Esa figura no existe en Uruguay.

En definitiva, hace veinticinco años que se aprobó la Convención. Es lógico pensar que se debe seguir un proceso, pero es importante avanzar y no retroceder, como dijo el señor Diputado Michelini. Lo que estamos viendo es que en lugar de avanzar para mejorar nuestros códigos y leyes, como no se supo vender bien que los derechos del niño son buenos para toda la sociedad, se vende más la historia de que el problema es que los niños tienen demasiados derechos, lo que lleva al caos y la violencia, por lo que hay que poner mano dura. Sucede que en el tiempo que empezaron las nuevas leyes, a falta de instituciones como los juzgados especializados, los defensores, etcétera, no se pudo demostrar que tratar con respeto los derechos de las personas era beneficioso para todos y se vendió más la figura de que es por culpa de los derechos de los niños que nuestras

sociedades son violentas, pero en realidad todos sabemos la violencia viene por otros motivos y los niños no son los culpables.

Por otra parte, quiero decir que agradezco y felicito a Uruguay por presentar al candidato Edson Lanza para la Relatoría de Libertad de Expresión. Me enorgullece, como si fuera del país del sur, que él haya ganado; conozco de su trayectoria y de la mirada desde el sur de que la libertad de expresión es fundamental para el sistema democrático. Sin embargo, esa libertad sin responsabilidad para nada está contribuyendo en nuestros sistemas democráticos. Vengo de un país en el que los medios de comunicación colaboraron con el golpe y lo mismo sucedió en Honduras. O sea que los medios realmente se asocian con lo peor del sistema democrático.

SEÑOR OLIVAR.- Los medios siempre se asocian al golpe. Eso también se dio en Uruguay; es así en toda América.

SEÑORA ORTIZ.- Es por eso y no es gratuito que ya tuve un contacto con Edson Lanza. Él como Relator de Libertad de Expresión y yo como Relatora de Niñez acordamos hacer juntos un informe temático sobre derechos del niño y medios de comunicación. Es así que esperamos recoger en ese informe lo que nuestra historia nos ha enseñado en esta materia.

Analizando estos temas y viendo cómo todavía en la región la institucionalización de niños está tan presente como la primera vía de atender los problemas de la infancia, en mi Relatoría elaboré un informe que, al comienzo, se iba a llamar "La violencia en los niños en las instituciones", pero decidí darle un enfoque que es el derecho del niño a la familia, priorizando primero las obligaciones del Estado a garantizar el derecho del niño a la vida familiar y comunitaria sin violencia y después, poniendo fin a la institucionalización de los niños porque, mientras el Estado no garantice el derecho del niño a una vida familiar y comunitaria sin violencia, va a ser muy difícil que los desinstitucionalice.

También en ese informe -que con mucho gusto me encargaré de hacerles llegar- se establece que la primera forma de caminar hacia la no institucionalización es comenzar por la primera infancia. Hay que evitar que los niños menores de cinco años pisen un régimen de institución -si hace falta una ley, que se dicte- ; a lo máximo, tiene que haber una familia de acogida o familia extensa. Se debe apoyar a la familia en primer lugar.

Entonces, desde el sistema interamericano estamos brindando estos aportes a los Estados en cuanto a dónde apuntalar las políticas, los presupuestos y las leyes y ahí entra la ley que menciona la Diputada. La ley por el buen trato, "antipalmada" o "anticoscorrón" habla de una vida familiar y comunitaria sin violencia. Si nos parece lógico que los maestros no tengan que pegar a los niños, ¿por qué al entrar a su casa sí sería bueno o habría que promover ese tipo de educación? Esta ley, como bien se dijo, no castiga a los padres, salvo cuando se aplica una violencia desmedida, pero obliga al Estado a que tenga políticas de apoyo a las familias para saber cómo educar a sus hijos sin violencia. La violencia y la pobreza son las principales causas de la internación de niños. Entonces, ¿cómo encarar la pobreza? Ustedes ya lo saben. La región ha demostrado que estos criticados programas de transferencia condicionada han contribuido a quitar de la pobreza extrema a muchas familias, porque es lo mínimo de lo mínimo. Sin embargo, nos falta todavía transitar el camino de otros sistemas, de otros servicios aparte de la transferencia, que permitan a los padres seguir educando a sus hijos con el apoyo de los servicios en la comunidad y que no que tengan que venir de Mercedes, de Paysandú o de otros lugares a Montevideo, porque eso los desarraiga, los aleja de la familia.

Voy a referirme rápidamente a los niños migrantes. Hay 70.000 niños migrantes solos entrando a Estados Unidos. Gran parte de ellos van para la reunificación familiar; o sea, que son víctimas de la falta de una política migratoria de Estados Unidos, donde el Partido Demócrata y el Partido Republicano están coqueateando con este tema sin que ninguno tome la decisión de regularizar la migración de una población que ya está hace muchísimos años y que dejó a sus hijos en los países de origen, que están explotando de violencia. El narcotráfico está instalado. Varios de ellos son Estados fallidos; me consta y lo digo con toda propiedad. El Director de una cárcel de adolescentes me dijo: "Si no negocio con las maras, no puedo. Ellos me dicen qué guardias van a cuidar a los mareros; si no, matan a mis hijos". Realmente, son Estados fallidos. Los padres, que están en Estados Unidos, saben los peligros que corren sus niños porque las maras están captando a los adolescentes para el narcotráfico. Además, el traslado de niños se volvió rentable, porque el "coyote" cobra US$ 5.000 por cada niño, de los cuales US$ 2.000 son para la Mara Salvatrucha, para que le permita pasar. O sea, se convirtió en una trata.

¿Cuál es la solución? Una salida es que Estados Unidos permita la reunificación familiar sin necesidad de exponer en una ruta tan peligrosa a esos niños.

¿Qué estoy haciendo como Relatora sobre los Derechos de la Niñez para eso? Ya sacamos dos comunicados de prensa y tenemos autorización para hacer una visita los días 28, 29 y 30 de setiembre. Además, vamos a dar nuestro apoyo. Hay una pelea por eliminar una ley de 2008 sobre trata de personas, que dice que cuando hay un niño víctima de trata no se puede simplemente devolverlo sin evaluar y analizar si es mejor que se quede o que regrese. Muchos miles de estos niños están con sus familias de origen, en Estados Unidos, en proceso. La tendencia es culpabilizar a esa ley del tráfico, pero no es así. Por el contrario, esa ley es muy importante, porque Estados Unidos tiene convenios con Canadá y México, por lo que -sobre todo los mexicanos- son devueltos inmediatamente. México está ahí, en el borde y se tiene que hacer cargo de sus niños, pero no puede hacer lo mismo en el caso de los que tienen que atravesar el país para volver al suyo de origen. Entonces, vamos a hacer la visita, como Comisión, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y la Relatora Especial sobre los Derechos de la Niñez, con el mayor efecto mediático posible, como hicimos en República Dominicana, donde hay un problema muy grande con la población migrante Haití. Esperamos contribuir con eso a que esa ley de 2008, que está corriendo peligro, no se derogue. La intención es apoyar en lo que se pueda, porque ese problema de la población migrante necesita respuestas y depende de una decisión política.

La opinión consultiva que pidieron los países del Mercosur a la Corte Interamericana es sumamente importante y va a llegar próximamente, porque en estos días está reunida en Paraguay. Ahí van a lanzar la opinión consultiva. Es fundamental para este momento y fue muy oportuno que países del Mercosur -también estoy orgullosa de eso- hayan tenido el tino de pedir una opinión consultiva a la Corte.

Como Relatora sobre los Derechos de la Niñez estoy haciendo un informe sobre los derechos del niño en contexto de violencia e inseguridad, incluido el crimen organizado. Se trata, precisamente, de lo que estamos hablando: de las políticas que el Estado tiene que asegurar ya no solo en el orden familiar sino también en el de la comunidad. Los espacios públicos son de todos y de nadie, y el crimen organizado se aprovecha justo del adolescente, que sale de la casa, que busca husmear en el mundo de afuera que es sumamente hostil y no tiene instancias de protección como, por ejemplo, ofertas deportivas y culturales. Es necesario trabajar la cultura y el deporte con enfoque de derechos humanos para que el crimen organizado no se aproveche de las plazas vacías,

oscuras, abandonadas del camino a la escuela, y que la extensión de la protección no se reduzca a las familias o a las instituciones sino que sea una tarea de todos.

El señor Diputado se preguntaba si hay otro remedio. Hay una serie de otros remedios que no significan aumentar el número de menores institucionalizados. Yo felicito que hayan mejorado las condiciones de internación pero no que eso sea considerado como el único objetivo a alcanzar. El objetivo será reducir el número de niños institucionalizados y ampliar la oferta a las familias y a las comunidades.

Agradezco mucho a la Cancillería que me haya otorgado la autorización para hacer esta visita, porque -así como voy a ir a Estados Unidos para dar la voz de la Comisión Interamericana- quería dar mi voz como Relatora sobre Derechos de la Niñez ante este plebiscito que arriesga considerar a los niños como adultos. No se puede ir contra la naturaleza; uno no puede, mediante una decisión de este tipo, considerar que el que es niño es adulto. Hay demasiados estudios, leyes y tratados internacionales que, por obvias razones, dan una protección especial a los menores de dieciocho años, y no solo porque es mejor para ellos sino porque es mejor para la sociedad. Plantear un plebiscito sobre materia de retroceso de derechos humanos ya es un sinsentido, porque si son derechos humanos, son necesidades ineludibles del ser humano. ¿Cómo por plebiscito se van a disminuir derechos o se va a retroceder? En materia de derechos humanos solo se puede avanzar, no se puede retroceder. Eso es lo que pienso y luego de esta visita es lo que puedo manifestar como posición de la Comisión al respecto.

SEÑOR MICHELINI.- Quiero agradecer las respuestas y observaciones de la señora Relatora de Niñez y Adolescencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señora Rosa Ortiz, y la presencia del doctor Gabriel Winter, Director Adjunto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya experiencia en la materia y su formación nos constan. Doy por descontado que debe haber sido un excelente anfitrión para la señora Relatora.

SEÑORA ORTIZ.- Totalmente.

SEÑOR OLIVAR.- Para mí fue un gusto escuchar a la señora Relatora.

Solo quiero decirle que estamos muy lejos de lograr el ideal que ella plantea. No veo otra solución que reforzar y mantener bien a los niños en instituciones en el Uruguay de hoy. Creo que tener bien al Inau y a esos niños hoy es una prioridad.

Veo lejos que Uruguay logre que la familia no se disgregue; la pobreza sigue existiendo. Hay muchos niños que están institucionalizados y no por problemas de conducta, sino porque allí comen bien, o simplemente, porque comen o porque duermen.

En definitiva, estamos lejos y ojalá que pueda lograrse todo lo que la Relatora dijo. No sé hace cuánto tiempo que está la figura de la Defensoría del Niño en Argentina.

SEÑORA ORTIZ.- Hace poco.

SEÑOR OLIVAR.- Pero Argentina está peor que Uruguay.

SEÑORA PRESIDENTA.- Desde mi punto de vista, estamos avanzando con el abordaje de este tema desde varios ángulos, no solo desde el de la institucionalización -que me consta que usted ya lo relató muy bien, con las connotaciones que tiene sobre los costos, la desintegración familiar, etcétera- sino a través de políticas públicas que tienen un eje muy importante en el Ministerio de Desarrollo Social. Son políticas que, desde hace diez años, están tratando de ayudar a las familias a no caer en lo que puede ser la indigencia o pobreza extrema, tratando de rescatarlas para eso que usted decía:

par que los niños y niñas tengan un contexto diferente. Esto implica todo un cambio cultural y los cambios culturales no se procesan de la noche a la mañana.

Además, está claro que en una sociedad democrática las visiones son diferentes. Hay quienes apostamos a construir desde abordajes multidisciplinarios. Nosotros hemos trabajado mucho en la estrategia por la vida y la convivencia, que tiene abordajes desde el punto de vista de las políticas públicas, de las herramientas legislativas, de las intervenciones urbanas, a través de planes como el de "Siete zonas" que buscan, de alguna manera recuperar esos espacios públicos que usted decía que, muchas veces, son tierra de nadie y, entonces, son tierra de algunos y no de todos. Creo que estamos trabajando en una dirección que está dando resultados exitosos en ese aspecto.

Por otra parte, hay un debate instalado acerca de las transferencias. Quiero dejar sentado acá que las transferencias que se hacen a las diferentes integraciones familiares, precisamente, coadyuvan en la dirección que usted está planteando. A veces, son cuestionadas, criticadas.

SEÑORA ORTIZ.- Son condicionadas, ¿no?

SEÑORA PRESIDENTA.- Son condicionadas. Muchas veces no se sabe que son condicionadas y se opta por decir que no los son, que se trata de dádivas y que los impuestos de algunos van para ayudar a los haraganes, a los que no trabajan, a los que no llevan los niños a la escuela, pero cuando se reproduce generacionalmente la cultura del no empleo, del no ir a la escuela, de la no generación de hábitos y demás, hay que trabajar sobre esos núcleos duros y para ello, lo primero es generar políticas adecuadas. Por eso es que hace diez años se instaló el Plan de Emergencia, que era, precisamente, para atacar esa vulnerabilidad extrema, y ahora estamos pasando a una cantidad de otros programas y políticas, que comparto con usted que deben articularse mejor. Sin embargo, decir que deben articularse mejor, no supone que no estén bien orientados. Y me parece que hoy en día, en estas sociedades, sobre todo en la nuestra, que se está transformando en una sociedad más vieja -y puede ser una fortaleza o una debilidad y no un caos el determinar cómo se puede abordar eso-, el trabajo con los niños y niñas cobra un papel importantísimo.

Entonces, hoy estamos en una situación particular en este país, pero por lo menos, en mi visión, las políticas de transferencias y las públicas que apuntan a focalizar en los niños, niñas y adolescentes -sobre todo en la primera infancia, como usted decía- forman parte de un principio inclaudicable y quería plantearlo porque va en la dirección de las políticas que se están aplicando.

Por tanto, en cuanto a si falta articulación, quiero decir que sí y, por supuesto, nos comprometemos a mejorarla. Sin embargo, creemos que toda mirada desde los organismos internacionales y de alguien como usted sirve para poner en la opinión pública esta contradicción que existe en la sociedad, que muchas veces cuestiona lo que puede ser un apoyo a quienes más lo precisan con una especie de castigo "a los que son víctimas de esa gente", entre comillas. Hay que tener en cuenta que las sociedades se construyen entre todos y todas y no hay sociedades, por lo menos en mi concepto, en donde deba haber excluidos y excluidas. La inclusión en una sociedad es un factor de cohesión, que colabora muchísimo para evitar situaciones como las que usted planteó, que están sucediendo en países, sobre todo de Centroamérica. Los coletazos llegan un poco más tarde y si no se frenan, siempre terminan castigándonos de alguna manera.

Creo que estamos en un momento de intercambio, de fortalecimiento de esa visión del organismo internacional al que usted representa y, como siempre, su palabra para nosotros es importante; procuraremos seguir trabajando para minimizar aquellas

cuestiones que plantea como "debes" de esta sociedad y compartimos plenamente la forma en que los ha diagnosticado.

SEÑORA ORTIZ.- Gracias por sus palabras.

SEÑOR NOVALES.- Quiero agradecer a la señora Ortiz y al doctor Winter la visita. Todo este tipo de actividades siempre nos enriquece.

Quiero decirles que las expresiones de quienes nos visitan están sembrando en tierra fértil porque nuestro país felizmente tiene una larga tradición de ir a la vanguardia en todos los temas sociales y todos los temas nos interesan. Por lo tanto, creo que felizmente siempre hemos estado dentro del pelotón de avanzada y valoramos mucho esta visita; hemos recibido conceptos muy valiosos.

Quiero dejar constancia de que me parece que, ahora que estamos en campaña electoral, no estamos con el ánimo ni en el ambiente para discutir el tema de las transferencias, porque tampoco es un invento de hace dos, tres o cinco años. En esa larga tradición que tiene el país en materia de transferencias, las asignaciones familiares -que en definitiva son el germen de las actuales transferencias- tienen décadas de existencia y creo que eso viene de los inmigrantes europeos del Siglo XIX. Por lo tanto, como uruguayo me siento orgulloso de nuestra historia y, reitero, agradezco mucho sus aportes.

SEÑORA ORTIZ.- Tengo que pedir disculpas si no fui muy clara en reconocer las fortalezas y me dediqué solamente a las debilidades. Por favor, quiero decirles, antes que nada, que no comparto que estén muy lejos de lo que yo he planteado. Justamente, consideramos a Uruguay con su fortaleza institucional característica, que sobresale en la región. A pesar de que hubo un período de dictadura terrible, que todavía tiene sus efectos, si uno piensa en Uruguay, piensa en un Estado cuyos ciudadanos están orgullosos de sus instituciones. Quizás el problema sea que están demasiado casados con la idea de un Estado protector del niño en problemas con esta imagen de atención a través de las instituciones como lo mejor para el niño. Simplemente, se trata de cuestionar un poquito eso; esa era mi intención, pero estoy más que segura de que Uruguay, por su historia, por su tamaño y por su trayectoria está en condiciones de darnos muchos ejemplos.

SEÑOR WINTER.- Ha sido un placer acompañar a la Relatora en nombre de la Cancillería; además, con Paraguay tengo un vínculo afectivo que hace que también me sienta más cercano a ella. Agradezco a la Comisión por habernos recibido tan rápidamente. Aquí hay alguien que me enseñó sobre derechos humanos y con alguna integrante compartimos muchos años y alguna que otra tenida en esto de luchar por las instituciones; para mí es un ejemplo en la lucha por el género bien entendido, por la igualdad, por ocupar lugares. Además, algún otro integrante en alguna ocasión nos dio una muy buena mano en el tema de refugiados, cuando se creó la CORE, etcétera, con lo cual solo tengo palabras de agradecimiento. En nombre de la Cancillería, es un honor que los Relatores y que tanto el sistema multilateral como el sistema interamericano puedan visitar nuestro país. Espero que la Cancillería pueda por muchos años más seguir acompañando y dando una mano en aquello que podamos.

En cuanto a las fortalezas y debilidades de Uruguay en el tema niñez, hay una cosa que nos llamó la atención con la Relatora. Precisamente, en la visita a los establecimientos de privación de libertad encontramos el hogar Ituzaingó, que es un modelo y cruzando la calle, a 100 metros, el hogar Ser, sobre el cual ya se han explayado. En el mismo establecimiento conviven dos modelos absolutamente opuestos. Eso muestra que lo que hablamos es posible. En ambos casos se trata de menores

infractores del interior y de Montevideo, con distintas tareas. En un mundo se convive sin rejas, manipulando cuchillas de hojas de 25 y 30 centímetros sin que pase nada -estaban haciendo ravioles-, en clara armonía. Incluso, había un chico del interior que se dedicaba a tareas de agroproducción. No había ningún problema. El otro caso, lamentablemente, es un depósito humano.

Muchísimas gracias por vuestro tiempo y por la colaboración de siempre.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia de los invitados.

Se levanta la reunión.

≠